Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 16. července 2015 [1]

**Spojené věci C-340/14 a C-341/14**

**R. L. Trijber (C-340/14)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)]

„Směrnice 2006/123/ES — Článek 2 odst. 2 písm. d) — Pojem ‚služby v oblasti dopravy' — Použití kapitoly III směrnice 2006/123 v čistě vnitrostátních situacích — Článek 11 odst. 1 písm. b) — Doba platnosti povolení"

**J. Harmsen** (C-341/14)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)]

„Směrnice 2006/123/ES — Použití kapitoly III směrnice 2006/123 v čistě vnitrostátních situacích — Článek 10 odst. 2 písm. c) — Podmínky pro udělení povolení — Opatření proti obchodování s lidmi"

1. Dvě projednávané věci, které se týkají řízení mezi panem Trijberem a College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Rada starostů a místostarostů Amsterdamu, dále jen „College") a mezi panem Harmsenem a Burgemeester van Amsterdam (starosta Amsterdamu), vznášejí řadu zásadních otázek týkajících se oblasti působnosti, jakož i hmotněprávních požadavků kapitoly o usazování směrnice 2006/123/ES [2].

## I – **Právní rámec**

### A – *Unijní právo*

2. Článek 2 směrnice 2006/123, nadepsaný „Oblast působnosti", stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě.

2. Tato směrnice se nevztahuje na tyto činnosti:

[…] …

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Evropského Parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. L 376, s. 36, dále také „směrnice").

d) služby v oblasti dopravy, včetně přístavních služeb, spadající do oblasti působnosti hlavy V Smlouvy;

[…]“

3. Článek 4 směrnice 2006/123, nadepsaný „Definice“, zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

5) ‚usazením‘ skutečné provozování výdělečné činnosti podle článku 43 Smlouvy poskytovatelem po neurčitou dobu a prostřednictvím stálé infrastruktury, v níž je činnost poskytování služby skutečně vykonávána;

[…]

8) ‚naléhavými důvody obecného zájmu‘ důvody uznané za takové judikaturou Soudního dvora, včetně těchto důvodů: veřejná politika, veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševního vlastnictví, zachování národního historického a uměleckého dědictví a cíle sociální a kulturní politiky;

[…]“

4. Článek 10 směrnice, nadepsaný „Podmínky pro udělení povolení“, zní následovně:

„1. Povolovací režimy jsou založeny na kritériích, která vylučují, aby příslušné orgány vykonávaly svoji diskreční pravomoc svévolným způsobem.

2. Kritéria uvedená v odstavci 1 musí být:

a) nediskriminační;

b) opodstatněná naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) přiměřená danému cíli obecného zájmu;

d) jasná a jednoznačná;

e) objektivní;

f) předem zveřejněná;

g) průhledná a přístupná.

[…] “

5. Článek 11 směrnice 2006/123, nadepsaný „Doba platnosti povolení“, zní následovně:

„1. Povolení udělené poskytovateli nesmí mít omezenou dobu platnosti, s výjimkou případů, kdy:

[…]

b) počet dostupných povolení je omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu;

[…] “

B – *Nizozemské právo*

1. Služby

6. Podle čl. 33 odst. 1 písm. b) a c) Dienstenwet (nizozemský zákon o službách), což je zákon, který částečně provádí směrnici 2006/123, nesmí příslušný orgán omezit dobu platnosti povolení, které lze udělit na dobu neurčitou, s výjimkou případů, kdy je počet dostupných povolení omezen naléhavým důvodem obecného zájmu nebo kdy lze omezení doby platnosti povolení podepřít naléhavým důvodem obecného zájmu.

2. Vnitrozemské vodní cesty

7. Podle čl. 2.4.5 odst. 1 Verordening op het binnenwater (nařízení o vnitrozemských vodních cestách) z roku 2010 přijatého Raad van de gemeente Amsterdam (Rada města Amsterdam) je zakázáno přepravovat zboží či osoby komerčně využívaným plavidlem bez povolení od College nebo v rozporu s podmínkami takového povolení. Podle čl. 2.4.5 odst. 5 téhož nařízení může College odmítnout vydání povolení s ohledem na zájmy související s omezením počtu osobních plavidel. Podle čl. 2.3.1 odst. 2 téhož nařízení lze udělení povolení pro zakotvení odmítnout v zájmu blahobytu občanů, plánování, bezpečnosti, životního prostředí a plynulého a bezpečného průjezdu plavidel.

8. Podle zásad stanovených v čl. 2.1 odst. 1 Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam (vyhláška města Amsterdam o přepravě osob v lodní dopravě, ve znění platném v době vydání rozhodnutí, o které se jedná ve věci v původním řízení, se povolení vydávají v povolovacích kolech. Podle čl. 2.1 odst. 3 těchto zásad se žádosti podané v době, kdy neprobíhá žádné povolovací kolo, zamítnou z kapacitních důvodů. Podle čl. 2.1 odst. 4 těchto zásad může College odchylně od prvního odstavce vydat povolení i mimo rámec povolovacího kola na základě zvláštní iniciativy ve prospěch environmentálních cílů nebo z důvodu inovativní koncepce dopravy.

3. Prostituce

9. Podle čl. 3.27 odst. 1 Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (obecné místní nařízení města Amsterdam z roku 2008) je zakázáno zřídit provozovnu prostituce bez povolení starosty. Podle čl. 3.30 odst. 2 písm. b) může starosta povolení odmítnout v případě, kdy podle jeho názoru není dostatečně pravděpodobné, že provozovatel nebo vedoucí provozovny budou dodržovat povinnosti uvedené v článku 3.32.

10. Podle čl. 3.32 odst. 1 musí provozovatel a vedoucí provozovny prostituce zajistit, a) aby v rámci takového podnikání nedocházelo k trestným činům ve smyslu článku 273f Wetboek van Strafrecht (trestní zákoník) vůči prostituujícím se osobám; b) aby v rámci takového podnikání byly zaměstnány pouze prostituující se osoby, které mají platné povolení k pobytu nebo pro které získal provozovatel povolení podle podmínek článku 3 Wet arbeid vreemdelingen (zákon o zaměstnávání cizinců) a c) aby se zákazníci v rámci takového podnikání nemohli stát oběťmi trestných činů, jako je loupež, krádež, podvod nebo podobné trestné činy. Podle čl. 3.32 odst. 3 musí provozovatel provozovny prostituce ve výloze zajistit, aby prostituující se osoby pracující v jeho provozovně nepředstavovaly velkou zátěž pro okolí, neporušovaly čl. 2.12 odst. 4 a aby z jejich strany nedocházelo k narušování veřejného pořádku.

11. Článek 273f trestního zákoníku podrobně upravuje trestní stíhání obchodování s lidmi, které lze potrestat odnětím svobody až na osm let nebo peněžitým trestem páté kategorie.

## II – **Skutkový stav**

### A – *Věc C-340/14, Trijber*

12. Pan Trijber vlastní loď, která je otevřenou malou plachetnicí s elektrickým motorem, vhodnou pro přepravu malých skupin do 34 osob. Požádal o povolení provozovat tuto loď k přepravě osob v lodní dopravě. Měl v úmyslu používat tuto loď k přepravě osob za úplatu za účelem okružních jízd po vodních cestách Amsterdamu, například ve formě firemních akcí nebo při různých oslavách.

13. Rozhodnutím ze dne 22. listopadu 2011 zamítla College žádost o udělení provozního povolení. College založila odmítnutí na svých zásadách uvedených v článku 2.1 vyhlášky města Amsterdam o přepravě osob v lodní dopravě, protože pan Trijber podal svou žádost mimo povolovací kolo a jeho loď podle názoru College nepředstavuje zvláštní iniciativu ve prospěch environmentálních cílů a jeho koncepce dopravy není inovativní.

14. College potvrdila toto odmítnutí rozhodnutím ze dne 27. dubna 2012.

15. Rozsudkem ze dne 7. prosince 2012 Amsterdam Rechtbank prohlásil žalobu podanou panem Trijberem proti tomuto rozhodnutí za neopodstatněnou.

16. Následně podal pan Trijber proti uvedenému rozsudku odvolání k Raad van State, v němž uvedl, že zásady, které College používá, nejsou v souladu s ustanoveními směrnice 2006/123.

### B – *Věc C-341/14, Harmsen*

17. Pan Harmsen si zřídil provozovnu prostituce ve výloze v Amsterdamu. Požádal starostu o povolení k provozování dvou dalších provozoven prostituce ve výloze. V příslušném podnikatelském záměru, který předložil jako součást žádosti, uvedl, že nebude pronajímat pokoje prostituujícím se osobám, s nimiž nemůže komunikovat anglicky, nizozemsky nebo jiným jazykem, kterému sám rozumí.

18. Starosta taková provozní povolení odmítl vydat rozhodnutím ze dne 28. července 2011. Odmítnutí zdůvodnil událostmi, které byly popsány v devíti protokolech o zjištění dozorujících úředníků města Amsterdamu a dvěma záznamy o zjištění, které sepsala policie. Všechny tyto události se týkaly provozování stávající provozovny prostituce ve výloze pana Harmsena. Podle starosty z nich vyplývá, že na rozdíl od toho, co uvedl v předloženém podnikatelském záměru, pan Harmsen pronajímal pokoje na směny prostituujícím se osobám z Maďarska a Bulharska, které v průběhu imigračního řízení nebyly schopné komunikovat anglicky, nizozemsky ani jiným jazykem, kterému pan Harmsen rozumí.

19. Starosta tvrdí, že z protokolů a záznamů zmíněných výše vyplývá, že provozovna prostituce ve výloze pana Harmsena nebyla vedena způsobem, který by bránil zneužití. Z tohoto důvodu není starosta přesvědčen o tom, že pan Harmsen přijme dostatečná opatření, aby v jeho dvou dalších plánovaných provozovnách prostituce nedocházelo k trestným činům v souvislosti s prostituujícími se osobami, které tam pracují. Starosta je toho názoru, že není dostatečně pravděpodobné, že pan Harmsen bude plnit povinnost uvedenou v čl. 3.32 odst. 1 písm. a) obecného místního nařízení města Amsterdamu z roku 2008.

20. Po odvolání pak starosta své odmítnutí poskytnout provozní povolení potvrdil rozhodnutím ze dne 23. prosince 2011.

21. Pan Harmsen proti tomuto rozhodnutí podal žalobu k Rechtbank Amsterdam, který rozsudkem ze dne 11. července 2012 prohlásil tuto žalobu za neopodstatněnou.

22. Pan Harmsen podal odvolání proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu.

## III – **Otázky položené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem**

23. Prostřednictvím usnesení ze dne 9. července 2014, došlých kanceláři Soudního dvora dne 14. července 2014, Raad van State se rozhodla v obou případech přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

### A – *Věc C-340/14, Trijber*

„1) Je přeprava osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem poskytovat za úplatu okružní jízdy a pronájem pro pořádání oslav, tak jak je předmětem původního řízení, službou, na niž se vztahují ustanovení směrnice [2006/123], s ohledem na výjimku stanovenou pro služby v oblasti dopravy v čl. 2 odst. 2 písm. d) této směrnice?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná: vztahuje se kapitola III směrnice 2006/123 na čistě vnitrostátní situace nebo se při posuzování otázky, zda se tato kapitola použije, uplatní judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb v čistě vnitrostátních situacích?

3) V případě, že odpověď na druhou otázku zní v tom smyslu, že judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb se v čistě vnitrostátních situacích použije při posouzení otázky, zda se uplatní kapitola III směrnice 2006/123:

   a) Jsou vnitrostátní soudy povinny uplatnit ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 v případě, jaký nastal v projednávané věci, v němž se poskytovatel služeb ani přeshraničně neusadil, ani neposkytuje přeshraničně služby, avšak odvolává se na tato ustanovení?

   b) Je pro odpověď na tuto otázku relevantní skutečnost, že je poskytování předmětných služeb určeno především obyvatelům Nizozemska?

   (c) Je za účelem zodpovězení této otázky nutno zjistit, zda podniky usazené v jiných členských státech skutečně projevily či projeví zájem na poskytování týchž či srovnatelných služeb?

4) Vyplývá z ustanovení čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123, že v případě, že je počet povolení omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu, je nutno – i s ohledem na cíl této směrnice zajistit svobodný přístup k trhu se službami – rovněž omezit dobu platnosti těchto povolení, nebo rozhodnutí v této záležitosti spadá do posuzovací pravomoci příslušných orgánů členského státu?“

### B – *Věc C-341/14, Harmsen*

„1) Vztahuje se kapitola III směrnice [2006/123] na čistě vnitrostátní situace, nebo se při posuzování otázky, zda se tato kapitola použije, uplatní judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb v čistě vnitrostátních situacích?

2) V případě, že odpověď na první otázku zní v tom smyslu, že judikatura Soudního dvora týkající se ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb se v čistě vnitrostátních situacích použije při posouzení otázky, zda se uplatní kapitola III směrnice 2006/123:

   a) Jsou vnitrostátní soudy povinny uplatnit ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 v případě, jaký nastal v projednávané věci, v němž se poskytovatel služeb ani přeshraničně neusadil, ani neposkytuje přeshraničně služby, přičemž se však odvolává na tato ustanovení?

   b) Je pro odpověď na tuto otázku relevantní skutečnost, že provozovatel poskytuje služby především samostatně výdělečně činným prostituujícím se osobám, jež pocházejí z jiných členských států než Nizozemska?

   c) Je za účelem zodpovězení této otázky nutno zjistit, zda podniky usazené v jiných členských státech skutečně projevily či projeví zájem na zřízení provozovny prostituce ve výloze v Amsterdamu?

3) V případě, že se provozovatel může odvolávat na ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123: Odporuje ustanovení čl. 10 odst. 2 písm. c) této směrnice opatření, jaké je předmětem sporu v projednávané věci, podle něhož je provozovatel provozoven prostituce ve výloze oprávněn pronajímat na směny pokoje pouze prostituujícím se osobám, které s ním mohou komunikovat jedním z jazyků, kterému on sám rozumí?“

24. Rozhodnutím ze dne 16. září 2014 předseda Soudního dvora uvedené dvě věci spojil.

25. Navrhovatelé v původním řízení předložili písemná vyjádření a současně tak učinila i nizozemská vláda a Komise.

## IV – **Analýza**

### A – *První otázka ve věci C-340/14: Působnost* ratione materiae *směrnice 2006/123 – pojem „doprava“*

26. První otázka ve věci C-340/14 se týká působnosti *ratione materiae* směrnice 2006/123. Předmětem otázky je, zda je taková činnost, jako je přeprava osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem nabízet za úplatu okružní jízdy a pronájem pro pořádání oslav „službou v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123[3]. Pokud tomu tak je, pak tato činnost nespadá do oblasti působnosti směrnice, nýbrž do oblasti působnosti dopravní politiky podle Smlouvy o FEU[4].

27. Důvod, proč služby v oblasti dopravy podléhají ve SFEU samostatnému ustanovení je, že takové služby jsou tradičně regulovány intenzivněji[5]. Právním důsledkem čl. 58 odst. 1 SFEU a čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 je, že ustanovení Smlouvy ani sekundárního práva nemají přímý účinek na poskytování služeb v oblasti dopravy[6]. Má to dalekosáhlé právní důsledky, protože zbavuje

3 — Toto ustanovení směrnice je protějškem čl. 58 odst. 1 SFEU v kapitole o službách. Viz stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 17).

4 — Část třetí, hlava VI SFEU, dříve a v době přijetí směrnice se jednalo o část třetí, hlavu V ES.

5 — Viz P.-C. Müller-Graff, v: Streinz (ed.), *EUV/AEUV*, Beck, 2. vydání, Mnichov 2012, Artikel 58 AEUV, bod 1.

6 — Viz rozsudek Parlament v. Rada (13/83, EU:C:1985:220, body 62 a 63).

hospodářské subjekty práva dovolávat se článku 56 SFEU a následujících a ustanovení směrnice 2006/123 před vnitrostátními soudy. Použití zásad upravujících volný pohyb služeb musí být proto podle Smlouvy o FEU dosaženo zavedením společné dopravní politiky [7]. To však nebrání (přímému) použití ustanovení Smlouvy o usazování [8].

28. Z toho vyplývá, že část třetí, hlava VI Smlouvy o FEU představuje spíše než klasickou výjimku z obecných pravidel pro poskytování služeb soubor *leges speciales* k obecným pravidlům pro volný pohyb služeb [9]. Co se týče vztahu mezi volným pohybem služeb obecně a volným pohybem služeb v oblasti dopravy, souhlasím s generálním advokátem Wahlem, podle jehož názoru „by bylo problematické chápat hlavu VI SFEU – i s ohledem na čl. 58 odst. 1 SFEU – jako ‚výjimku' z pravidel v oblasti volného pohybu, kterou by tím pádem bylo nutné vykládat restriktivně" [10].

29. Ani Soudní dvůr ani unijní normotvůrce patrně neposkytl obecnou a všezahrnující definici pojmu „doprava".

1. Přemisťování osob nebo zboží z bodu A do bodu B

30. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být význam a dosah pojmu určeny v souladu s jeho obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém je použit, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž je součástí [11].

31. Pojem „doprava" je odvozen z latiny a doslovně znamená „přivést/přenést napříč/přes/na druhou stranu" [12]. V podobném duchu právnická literatura zdůrazňuje, že rozhodujícím kritériem je přemístění osob (nebo zboží) z místa A na místo B [13]. Navíc podle bodu 21 odůvodnění směrnice by z její oblasti působnosti měly být vyloučeny dopravní služby včetně městské dopravy, taxislužby, sanitních služeb a přístavních služeb. Všechny příklady citované unijní legislativou mají společné přemisťování osob nebo zboží z bodu A do bodu B.

32. Pokud by byly zohledněny pouze tyto aspekty, činnost pana Trijbera by nepředstavovala službu v oblasti dopravy s ohledem na to, že místo začátku a konce výletní plavby bude často stejné.

33. Nicméně kritérium přemístění z bodu A do bodu B by asi nemělo být uplatňováno příliš přísně. Soudní dvůr již dříve rozhodl, že výletní plavba, která začíná a končí se stejnými cestujícími v jednom a témže přístavu členského státu, v němž je uskutečňována, spadá pod pojem „námořní kabotáž" ve smyslu nařízení (EHS) č. 3577/92 [14]. To znamená, že taková služba nepopiratelně spadá pod dopravní politiku Evropské unie.

34. Z tohoto důvodu z výše uvedeného vyvozuji, že přemisťování osob nebo zboží z bodu A do bodu B může, ale nemusí být známkou toho, že se jedná o službu v oblasti dopravy.

7 — Viz rozsudek Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, bod 7).

8 — Soudní dvůr výslovně uvedl, že ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování „se použijí přímo na dopravu", viz rozsudek Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33).

9 — Viz také F. Weiss a C. Kaupa, *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, s. 242.

10 — Stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:351, bod 22). Rovněž viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, poznámka pod čarou 10), který poukazuje na judikaturu Soudního dvora, ve které se zdůrazňuje, že dopravní politika Evropské unie musí být vykládána ve světle článku 56 SFEU. Také z tohoto důvodu neshledávám přesvědčivým argument Komise, podle kterého čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123 musí být vykládán úzce.

11 — Pouze viz rozsudek Deckmyn a Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, bod 19 a citovaná judikatura).

12 — Pojem „doprava" (= transport) se skládá z latinských výrazů „trans" a „portare".

13 — Například viz R. Schäfer, v R. Streinz (ed.), op. cit., Artikel 90 AEUV, bod 12.

14 — Nařízení Rady ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (Úř. věst. L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10). Viz rozsudek Alpina River Cruises a Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191, bod 29).

2. Hlavní účel činnosti

35. Bod 33 odůvodnění směrnice uvádí, že služby podléhající této Směrnici jsou služby, jako je pronájem osobních vozů, cestovní kanceláře a spotřebitelské služby v oblasti turismu, včetně zájezdů s průvodcem.

36. Podle nezávazných, avšak poučných [15] „Pokynů k provedení směrnice o službách“ [16], jež vydala Komise, se výjimka uvedená v čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice „nevztahuje na služby, které nejsou dopravními službami, jako jsou služby autoškoly, stěhovací služby, služby pronajímání aut, pohřební služby nebo služby leteckého fotografování“ [17]. Nevztahuje se také na „komerční činnosti v přístavech nebo na letištích, jako jsou obchody nebo restaurace“ [18].

37. Všechny tyto právě citované příklady se zdají být náhodného charakteru. Existuje však jedna věc, kterou lze podle mého názoru odvodit v každém případě: pokud hlavním účelem není fyzické přemisťování zboží nebo osob, ale něco jiného, jako např. zábava nebo pronájem, nelze hovořit o službách v oblasti dopravy.

38. Například hlavním cílem příjemce služeb autoškoly je naučit se řídit, nikoli být někam dopraven. Účelem služby leteckého fotografování, jak již název napovídá, je fotografování. Podstatným prvkem služby pronájmu osobních aut je pronájem. Primárním účelem zájezdu s průvodcem je dozvědět se něco o nějakém místě nebo oblasti, nikoli být někam dopraven.

39. Stejné měřítko by mělo být použito na projednávaný případ: je hlavním účelem služby nabízené panem Trijberem být dopraven přes kanály v Amsterdamu, nebo spíše zábava na lodi, která je pronajata? Podle mého názoru platí na základě informací poskytnutých předkládajícím soudem druhá možnost.

3. Odlišení od věci Neukirchinger

40. Konečně může situace svádět také k tomu, že z rozsudku Neukirchinger [19] vyvodíme, že projednávaná věc spadá mezi služby v oblasti dopravy, jak navrhuje nizozemská vláda. V uvedené věci Soudní dvůr rozhodl, že pojem „letecká doprava“ ve smyslu toho, co je nyní čl. 100 odst. 2 SFEU [20], musí být chápán tak, že zahrnuje formu dopravy, která spočívá v komerční letecké přepravě cestujících horkovzdušným balónem [21]. Může to svádět ke srovnání cesty v horkovzdušném balónu, která se prokazatelně uskutečňuje za účelem rekreace, s cestou na lodi, jakou uskutečňuje pan Trijber.

41. Soudnímu dvoru bych však poradil, aby byl při takovém odůvodnění opatrný, ačkoli se nabízí samo. Projednávaný případ by se měl od případu Neukirchinger odlišit, protože se v něm vyskytly dvě zvláštnosti, které se v projednávaném případu neobjevují. Zaprvé se Úmluva o mezinárodním civilním letectví, podepsaná v Chicagu dne 7. prosince 1944 [22], vztahuje i na horkovzdušné balóny. Zadruhé ve

15 — Viz stanoviska generálního advokáta Cruz Villalóna ve věcech Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171, bod 22) a Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, bod 39).

16 — Tyto pokyny již byla zmíněny na podporu argumentace Soudního dvora v rozsudku Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, body 37 a 45)

17 — Viz Pokyny k provedení směrnice o službách, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007, s. 11 verze v anglickém jazyce, dostupná na http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_en.pdf

18 — Tamtéž.

19 — Rozsudek Neukirchinger(C-382/08, EU:C:2011:27).

20 — Dříve čl. 80 odst. 2 ES.

21 — Rozsudek Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, bod 20).

22 — Sbírka smluv Organizace spojených národů, svazek 15, s. 295, dostupná na http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

vztahu ke komerční letecké přepravě cestujících horkovzdušným balónem tehdejší normotvůrce Společenství již dříve přijal opatření na základě ustanovení, jež je nyní čl. 100 odst. 2 SFEU [23]. Jinými slovy, v rozsudku ve věci Neukirchinger jak mezinárodní právo, tak normotvůrce Společenství považovaly přepravu horkovzdušným balónem za dopravu. Toto o projednávaném případu říci nelze.

42. Existuje ještě další, obecnější úvaha, která mě vede k přesvědčení, že projednávaný případ je třeba odlišit od případu Neukirchinger. V případě letu horkovzdušným balónem je pro cestujícího cílem právě zážitek z letu. V případě plavby po kanálech na malé plachetnici, jak je tomu v případě pana Trijbera, je zážitek z plavby podle mého názoru mnohem více v pozadí oproti cíli obecné zábavy.

43. Navrhoval bych proto Soudnímu dvoru, aby na první otázku ve věci C-340/14 odpověděl tak, že taková činnost, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která spočívá v přepravě osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem poskytovat za úplatu okružní jízdy a pronájem pro pořádání oslav, nepředstavuje „službu v oblasti dopravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2006/123.

B – *Druhá a třetí otázka ve věci C-340/14 a první a druhá otázka ve věci C-341/14, působnost* ratione loci *kapitoly III směrnice 2006/123 – Čistě vnitrostátní situace*

44. Předmětem druhé a třetí otázky ve věci C-340/14 a první a druhé otázky ve věci C-341/14, které je třeba přezkoumat společně, je, zda se kapitola III směrnice 2006/123, nadepsaná „Svoboda usazování pro poskytovatele“, vztahuje na situace bez přeshraničního prvku. Předkládající soud se táže, zda může na projednávané případy použít ustanovení kapitoly III směrnice.

45. S odkazem na kapitolu III směrnice 2006/123 se předkládající soud domnívá, že se projednávané případy řídí spíše pravidly pro usazování než pravidly o volném pohybu služeb. Považuji to za správné východisko, jelikož podle ustálené judikatury se poskytování služeb liší od usazování především a převážně stabilitou a kontinuitou posuzované činnosti v porovnání s činností, která má dočasný charakter [24]. Tento závěr rovněž potvrzuje bod 77 odůvodnění směrnice [25].

46. Ve dvou uvedených projednávaných případech mají oba p. Trijber a p. Harmsen v úmyslu provádět činnosti stabilně a kontinuálně. Proto je správné posuzovat je z pohledu svobody usazování.

47. Podle mého názoru by Soudní dvůr neměl odpovídat na otázku na základě své ustálené judikatury týkající se oblasti působnosti práva EU nebo přípustnosti v kontextu čistě vnitrostátních situací [26], a to s ohledem na to, že tato judikatura vychází z předpokladu, že ustanovení Smlouvy o čtyřech svobodách upravují pouze přeshraniční situace. Proto by odpověď na základě této judikatury byla negativní v tom smyslu, že kapitola III směrnice se na čistě vnitrostátní situace *nevztahuje* – aniž by tyto otázky byly diskutovány.

23 — Rozsudek Neukirchinger(C-382/08, EU:C:2011:27, bod 23).

24 — Pouze viz rozsudek Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25 a násl.). Ohledně rozlišování mezi volným pohybem služeb a právem na usazování rovněž viz stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, body 15 až 18).

25 — Na základě tohoto bodu odůvodnění je klíčovým prvkem to, zda je hospodářský subjekt usazen v členském státě, kde poskytuje dotyčné služby. Pokud je usazen v členském státě, kde své služby poskytuje, měla by se na něho vztahovat ustanovení o svobodě usazování. Pokud naopak hospodářský subjekt v členském státě, v němž je služba poskytována, usazen není, měla by se na jeho činnosti vztahovat ustanovení o volném pohybu služeb. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že by se měl dočasný charakter dotčených činností určit nejen s ohledem na dobu trvání poskytování služby, ale také s ohledem na její pravidelnost, opakovanost nebo nepřetržitost. Skutečnost, že je činnost dočasná, by neměla znamenat, že by si poskytovatel nemohl v členském státě, v němž je služba poskytována, vytvořit určitou infrastrukturu, jako jsou například kanceláře nebo konzultační místnosti, pokud je taková infrastruktura pro poskytování dotčené služby nutná.

26 — Pro potřeby shrnutí, kategorizace a analýzy této judikatury bych odkázal na stanovisko generálního advokáta Wahla ve spojených věcech Venturini (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, body 26 až 53).

48. Podle mého názoru by Soudní dvůr rovněž neměl „odpovědět“ na otázky tím, že by vyzval vnitrostátní soudy, aby se pokusily identifikovat možné přeshraniční prvky obou případů [27], protože i to by znamenalo, že by neodpověděl na otázky, na které se předkládající soud táže.

49. Soudní dvůr by měl spíše na otázky odpovědět tak, jak jsou položeny, tedy zda se kapitola III směrnice 2006/123 vztahuje na situace, které jsou čistě vnitrostátní. Soudnímu dvoru sděluji, že tyto otázky si zaslouží odpověď, a to ze dvou důvodů. Zaprvé podle ustálené judikatury svědčí předběžným otázkám domněnka relevantnosti, což znamená, že pokud nelze prokázat, že jsou například hypotetické, měly by být zodpovězeny [28]. Zadruhé směrnice 2006/123 je dosud poměrně nová a o této otázce se hodně diskutuje, a proto se domnívám, že je v zájmu Soudního dvora, aby tuto problematiku vyjasnil.

50. Proti tomu, že se na čistě vnitrostátní situace vztahuje kapitola III směrnice, lze namítnout, že akt sekundárního práva nemůže jít dále než ustanovení Smlouvy v tom smyslu, že pokud posledně jmenované platí (pouze) pro přeshraniční situace, mělo by to samé platit i pro prvně uvedený akt [29]. Je také možné se pokusit určit rozdíl mezi „koordinací“ [30], „sbližováním“ [31] a „harmonizací“ [32].

51. Tento myšlenkový postup mě však nepřesvědčil a jsem více nakloněn protichůdnému názoru, podle kterého se kapitola III směrnice vztahuje i na čistě vnitrostátní situace.

52. Zaprvé považuji za zbytečné určovat rozdíl mezi pojmy „koordinace“, „sbližování“ a „harmonizace“. Z mého pohledu se tyto pojmy používají jako zaměnitelné. V tomto kontextu je třeba mít na paměti, že pojem „harmonizace“ byl použit v Římské smlouvě pouze v jediném případě [33] před tím, než byl postupně využíván v celém znění Smlouvy o FEU.

53. Zadruhé není sporu o tom, že v zásadě platí, že harmonizace v oblasti vnitřního trhu může pokrývat situace, které nejsou pokryty základními svobodami zaručenými Smlouvou. Soudní dvůr v minulosti neměl problém to explicitně uznat [34]. Tento závěr je rovněž zdůrazněn v právnické literatuře, kde se uvádí, že harmonizace standardů týkajících se výrobků a služeb zaměřená na dosažení jejich volného pohybu platí pro celou EU bez rozdílu mezi vyváženými a domácími výrobky nebo službami [35].

54. Zatřetí pokyny Komise poskytují další objasnění: podle pokynů pokrývá kapitola o usazování jak situace, kdy se poskytovatel služby snaží usadit v jiném členském státě, tak situace, kdy se poskytovatel snaží usadit ve vlastním členském státě [36].

27 — Je pravda, že by vyhledání takových přeshraničních prvků nemělo být příliš obtížné. Co se týče věci C-340/14, lodě jako je loď pana Trijbera jsou typicky využívány také turisty z jiných členských států, zatímco ve věci C-341/14 pocházejí příjemci služeb nabízených panem Harmsenem, tedy dotčené prostituující osoby, z jiných členských zemí EU než z Nizozemska.

28 — V tomto smyslu například viz rozsudek ve věci Cipolla a další (C-94/04 a C-202/04, EU:C:2006:758, bod 25).

29 — Viz P.-C. Müller-Graff, v R. Streinz (ed.), *op. cit.*, Artikel 49 AEUV, bod 20.

30 — Jedná se o pojem použitý v článku 53 SFEU, který je společně s článkem 62 SFEU právním základem směrnice 2006/123. Rád bych zdůraznil, že pojem „koordinace“, tak jak je zde použit, nemá podle mého názoru nic společného s pojmem „koordinace“, který se nyní po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost používá v článcích 2, 5 a 6 SFEU.

31 — Terminologie použitá například v článcích 114 a 115 SFEU.

32 — Terminologie nyní používaná v celé Smlouvě.

33 — Článek 117odst. 2 EHS, nyní článek 151 SFEU: „harmonizace sociálních systémů“.

34 — Například viz rozsudek Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402, bod 13), kde Soudní dvůr uvádí, že směrnice Rady 86/653/EHS o koordinaci právní úpravy členských států týkající se nezávislých obchodních zástupců. (Úř. věst. L 382, s. 17; Zvl. vyd. 06/01, s. 177) „je určena k harmonizaci právních předpisů členských států, které upravují právní vztahy mezi stranami komerční smlouvy, bez ohledu na jakékoli přeshraniční prvky. Její oblast působnosti je proto širší než základní svobody stanovené ve Smlouvě o ES“.

35 — Viz G. Davies, „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration.“, 32 *European Law Review*, 2007, s. 232–245, s. 242. Rovněž viz W. Kluth, v C. Calliess a M. Ruffert (ed.), *EUV/AEUV*, Beck, 4. vydání, Mnichov 2011, Artikel 59 AEUV, bod 24.

36 — Viz Pokyny k provedení směrnice o službách, *op. cit.*, s. 24 anglické jazykové verze,.

55. Začtvrté jazykový a systémový výklad ustanovení směrnice můj přístup podporuje. Článek 2 odst. 1 směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, uvádí, že se směrnice vztahuje „na služby poskytované poskytovateli usazenými v *některém* [37] členském státě“. Není zde žádná zmínka o přeshraniční činnosti. V podobném duchu, ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123, a zvláště jejího čl. 9 odst. 1 neobsahují žádný odkaz na přeshraniční činnost – na rozdíl od kapitoly IV směrnice, a zvláště jejího čl. 16 odst. 1 [38].

56. Zapáté objasnění lze najít, pokud se podíváme na legislativní postup, který vedl k přijetí směrnice. Zde předložil Evropský parlament několik návrhů na změnu se záměrem přeformulovat čl. 2 odst. 1 směrnice 2006/123 tak, aby se toto ustanovení omezilo na přeshraniční situace: dva návrhy v rámci parlamentního výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (IMCO) [39] a jeden návrh v rámci parlamentního výboru pro právní záležitosti [40]. Žádná ze změn nebyla přijata, což znamená, že se kapitola III směrnice 2006/123 vztahuje i na vnitrostátní situace [41].

57. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou a třetí otázku ve věci C-340/14 a první a druhou otázku ve věci C-341/14 tak, že se ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 vztahují na takové situace, o jaké se jedná ve věcech v původním řízení, tj. na přepravu osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem poskytovat za úplatu okružní jízdy a pronájem pro pořádání oslav, a na pronájem místností na směny prostituujícím se osobám v kontextu provozování prostituce ve výloze bez ohledu na to, zda se všechny aspekty omezují na jediný členský stát.

## C – *Čtvrtá otázka 4 ve věci C-340/14 a třetí otázka ve věci C-341/14 – Opodstatněnost omezení?*

58. Čtvrtá otázka ve věci C-340/14 a třetí otázka ve věci C-341/14 se v uvedeném pořadí zabývají možným opodstatněním omezení svobody usazování pánů Trijbera a Harmsena.

### 1. Věc C-340/14: výklad čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123

59. Podle čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 platí, že povolení udělené poskytovateli nesmí být mít omezenou dobu platnosti s výjimkou případů, kdy je počet dostupných povolení omezen z naléhavých důvodů obecného zájmu. V zásadě chce předkládající soud vědět, zda příslušný orgán členského státu může o použití tohoto článku rozhodovat.

60. Odpověď zní „ne“.

61. Podle čl. 4 bodu 6 směrnice 2006/123 je „povolovacím režimem“ každý postup, podle kterého musí poskytovatel nebo příjemce postupovat, aby od příslušného orgánu získal formální nebo implicitní rozhodnutí o přístupu k činnosti poskytování služeb nebo o jejím výkonu.

37 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

38 — Článek 16 je nadepsaný „Volný pohyb služeb“. Podle čl. 16 odst. 1 první věty členské státy respektují právo poskytovatelů poskytovat služby v *jiném* členském státě, *než je stát, v němž jsou usazeni*.

39 — Viz navrhované změny 476 a 477 předložené poslanci Joachimem Wuermelingem a Klaus-Heinerem Lehnem v uvedeném pořadí, reprodukované v návrhu zprávy (PE 355.744v04-00) poslankyní Evelyne Gebhardt, zpravodajkou, dokument PE 360.091v02-00 ze dne 24. června 2005, s. 25 a 26, dostupný na http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM%282005 %29360091_EN.pdf.

40 — Viz navrhovaná změna 11 ve stanovisku Výboru pro právní záležitosti pro Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu, dokument 2004/0001(COD) ze dne 1. července 2005, s. 11, dostupný na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583 +03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

41 — Zdá se, že C. Barnard, „Unravelling the services directive “, 45 *Common Market Law Review*, 2008, s. 323–396, na s. 351 takové odůvodnění podporuje, a to i přesto, že následně jsou uvedeny argumenty proti tomu, aby se některé části směrnice vztahovaly na vnitrostátní situace; na závěr autorka na straně 352 píše, že „musíme vyčkat rozhodnutí Evropského soudního dvora o této zásadní otázce“.

62. Není pochyb o tom, že místní předpisy Amsterdamu takový povolovací režim představují. Jejich účinek sám o sobě představuje omezení svobody usazování pana Trijbera.

63. Platí však, že takový režim musí splňovat požadavky uvedené v čl. 9 a následujících směrnice. Zvláště platí, že takový povolovací režim lze použít jen tehdy, pokud je nediskriminační, opodstatněný naléhavým důvodem obecného zájmu a přiměřený takovému cíli ve veřejném zájmu.

64. V tomto ohledu je nutné uvést následující poznámky.

65. Zaprvé vnitrostátní soud musí určit, zda se uděluje *dostatečný počet* povolení. Jestliže je například počet příliš malý, potom se jistě nejedná o přiměřené opatření.

66. Zadruhé, jakmile vnitrostátní soud určí, že povolovací režim je v zásadě opodstatněný, musí být omezena *doba platnosti* povolení. Z článku 11 odst. 1 vyplývá, že povolení zpravidla časově omezit nelze. Z tohoto pravidla platí výjimky, jako je bod b), podle kterého je počet dostupných povolení omezen naléhavým důvodem obecného zájmu. V takové situaci je povolení logicky možné vydat jen na omezenou dobu.

67. Co se týče použití zmíněného článku, nevidím zde pro rozhodování ze strany členských států žádný prostor.

68. Jinak řečeno: podle mého názoru čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 říká, že jakmile je *počet* dostupných povolení omezen naléhavým důvodem obecného zájmu, povolení musí být vydáno na omezenou *dobu*. Jakýkoliv jiný výklad by zabránil dosažení cíle článku 11, kterým je zaručit přístup poskytovatelů služeb na příslušný trh, jak Komise správně poznamenává ve svých vyjádřeních.

69. Konečně bych rád obrátil pozornost Soudního dvora k faktu, že stejného výsledku by bylo dosaženo použitím čl. 12 odst. 1 a 2: pokud je počet dostupných povolení omezen z důvodu nedostatku přírodních zdrojů, potom povolení poskytovaná v kontextu nestranného a transparentního režimu výběru musí být poskytována na odpovídající omezenou dobu.

70. Soudní dvůr by proto měl odpovědět na tuto otázka tak, že čl. 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 by měl být chápán tak, že jakmile členský stát usoudí, že počet dostupných povolení musí být omezen z naléhavého důvodu obecného zájmu, potom musí být jednotlivá povolení časově omezena.

2. Věc C-341/14: výklad čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123

71. Jak předkládající soud správně uvádí, dotčená opatření nepopiratelně znamenají omezení svobody usazování. Opět platí, že tato opatření podléhají článku 9 a následujícím směrnice 2006/123.

72. Předkládající soud se táže, zda čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 brání takovému opatření, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, na základě kterého může provozovatel provozovny prostituce ve výloze pronajímat pokoje pouze prostituujícím se osobám, které jsou schopné se s ním domluvit jazykem, jemuž posledně jmenovaný rozumí.

73. Podle čl. 10 odst. 2 písm. a) směrnice 2006/123 nesmí být příslušná kritéria diskriminační. Pokud by kritéria byla přímo či nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti, nemohla by být součástí povolovacího režimu a nebyla by za žádných okolností opodstatněná [42]. V takovém případě by se nemělo pokračovat v určení naléhavého důvodu obecného zájmu a v provedení testu přiměřenosti. Nicméně mám za to, že kritéria použitá v tomto případě diskriminaci vůči panu Harmsenovi nepředstavují [43]. S ohledem na výše uvedené je na předkládajícím soudu, aby určil, zda je povolovací režim v daném případě proti panu Harmsenovi diskriminační.

74. Navíc platí, že povolovací režim musí být opodstatněný naléhavým důvodem obecného zájmu (čl. 10 odst. 2 písm. b) směrnice 2006/123).

75. V tomto ohledu předkládající soud uvádí zájem na prevenci trestné činnosti uvedený v čl. 273f trestního zákoníku, tj. trestný čin obchodování s lidmi. Cílem je ochránit prostituující se osoby a zabránit tomu, aby v oblasti prostituce pracovali oběti obchodování s lidmi nebo nezletilí.

76. Takový důvod může podle mého názoru v zásadě použít město Amsterdam k tomu, aby opodstatnilo omezení svobody usazování pomocí povolovacího režimu. Proto je možné tento důvod považovat za naléhavý důvod obecného zájmu.

77. Projednávanou oblast lze považovat za citlivou ve vztahu k základním právům. Boj proti obchodování s lidmi a ochrana obětí tohoto obchodu je politikou, která se uplatňuje jak na mezinárodní úrovni, tak na úrovni EU. Nizozemsko podepsalo a ratifikovalo Úmluvu Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi [44] a Protokol OSN o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu [45], a je vázáno směrnicí 2011/36/EU [46]. Všechny tyto nástroje usilují o boj proti obchodování s lidmi a obsahují povinnosti (jednotlivých) členských států [47]. Kromě toho ve vztahu k EÚLP Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že obchodování s lidmi ve smyslu čl. 3 písm. a) Palermského protokolu a čl. 4 písm. a) Úmluvy Rady Evropy spadá do působnosti článku 4 EÚLP [48]. Dále podle názoru ESLP z článku 4 EÚLP vyplývá, že státy mají jednoznačnou povinnost přijmout ustanovení trestního práva, která penalizují praktiky uvedené v tomto článku, a vymáhat je [49] a účinným způsobem chránit oběti činů zakázaných tímto článkem [50]. Tento článek také znamená procedurální povinnost vyšetřovat případy, kdy existuje věrohodné podezření, že došlo k porušení práv jedince podle tohoto článku [51].

42 — Viz čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/123, podle kterého členské státy nesmějí přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území podmiňovat splněním diskriminačních požadavků založených přímo nebo nepřímo na státní příslušnosti. Rovněž viz rozsudek Rina Services a Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 35).

43 — Z pohledu prostituujících osob jako poskytovatelů služeb může být situace odlišná. Za předpokladu, že osoby, které v Amsterdamu pronajímají prostory prostituujícím osobám, jsou *obvykle* Nizozemci, *kteří obvykle* umí nizozemsky a anglicky, znamená to, že prostituující osoba z Maďarska nebo Bulharska, která ani jedním z těchto jazyků nehovoří, je diskriminována oproti osobě, která je nebo by v *obvyklém případě* byla Nizozemec.

44 — Tato úmluva byla podepsána ve Varšavě dne 16. května 2005. Obecně vstoupila v platnost dne 1. února 2008, po ratifikaci deseti státy. Nizozemskem byla ratifikována dne 22. dubna 2010 a vstoupila v této zemi v platnost dne 1. srpna 2010. Text úmluvy je dostupný na: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Úmluva také zavádí mezivládní monitorovací systém, který bude dohlížet na implementaci povinností v ní uvedených.

45 — Rovněž známý jako „Palermský protokol“. Dostupný na: http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV, Úř. věst. L 101, s. 1. Tato směrnice ve svém bodě 9 odůvodnění uznává existenci úmluvy Rady Evropy a Palermského protokolu, přičemž zdůrazňuje, že „[j]e třeba podporovat koordinaci činností mezinárodních organizací, které jsou příslušné v souvislosti s opatřeními proti obchodování s lidmi, aby se zamezilo zdvojování úsilí“.

47 — K doplnění celkového obrazu, čl. 5 odst. 3 Listiny uvádí, že obchod s lidmi je zakázán.

48 — Viz Rantsev v. Kypr a Rusko, č. 25965/04, § 282, 7. ledna 2010. Článek 4 EÚLP nalézá svůj funkční ekvivalent v čl. 5 odst. 1 a 2 Listiny.

49 — Viz Evropský soud pro lidská práva, Siliadin v. Francie, č. 73316/01, bod 89, 26. července 2005.

50 — Viz Evropský soud pro lidská práva, C. N. a V. v. Francie, č. 67724/09, bod 69, 11. října 2011.

51 — Viz Evropský soud pro lidská práva, C. N. v. Velká Británie, č. 4239/08, bod 69, 13. listopadu 2012.

78. Článek 273f trestního zákoníku byl v nedávné době doplněn především tak, aby byl v souladu s Úmluvou Rady Evropy a aby provedl směrnici 2011/36. V boji proti obchodování s lidmi klade Nizozemsko důraz na opatření na úrovni obcí. Za tento přístup bylo pochváleno příslušným monitorovacím orgánem Rady Evropy [52].

79. Podle čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 musí být povolovací režim také přiměřený právě zmíněnému cíli obecného zájmu [53].

80. Než začnu zkoumat přiměřenost opatření v projednávaném případě, chtěl bych uvést předběžnou poznámku a připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora. V konečném důsledku je na vnitrostátním soudu, který má výhradní jurisdikci k posuzování skutkového stavu a výkladu vnitrostátních právních předpisů, aby určil, zda je vnitrostátní právo přiměřené cíli obecného zájmu [54]. Soudní dvůr může nicméně poskytnout doporučení na základě informací poskytnutých v kontextu řízení [55]. Soudní dvůr v konkrétních kontextech nerovného zacházení ohledně přístupu k vysokoškolskému lékařskému a nelékařskému zdravotnickému studiu [56], „ochrany homogenity […] systému vyššího a univerzitního vzdělávání“ [57], požadavku bydliště pro účely získání příspěvku na podporu zaměstnávání [58] a podmínky úhrady zdravotní péče v jiném členském státě [59], že k důvodům, jichž se členský stát dovolává, musí být přiložena analýza vhodnosti a přiměřenosti opatření přijatého tímto členským státem, jakož i přesné informace podporující jeho argumentaci.

81. Ke splnění požadavku přiměřenosti musí být opatření zaprvé přiměřené nebo v jazyce směrnice [60] vhodné k zajištění dosažení sledovaného cíle. Nemám důvod zpochybňovat, že opatření v projednávaném případě odráží opravdový zájem ze strany města Amsterdamu zabránit trestným činům v oblasti obchodování s lidmi. Předkládající soud by měl při zkoumání přiměřenosti opatření nicméně pečlivě přezkoumat, do jaké míry může město Amsterdam takovou politiku podložit důkazy, přičemž zjevně není nutné prokazovat, že pomocí tohoto opatření bude zjištěn úplně každý trestný čin, protože tím by se požadavky na přiměřenost neúměrně zvětšily.

82. Zadruhé opatření nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle. Pokud je možné si vybrat mezi různými opatřeními k dosažení téhož cíle, zvolené prostředky by měly být co nejméně omezující ve vztahu ke svobodě usazování, kterou směrnice zaručuje.

83. Otázka proto zní, zda je požadavek na znalost jazyka, který stanovuje město Amsterdam [61], nezbytný pro dosažení určeného cíle. Jedná se o citlivou otázku, při jejíž odpovědi je obtížné se dovolávat dosavadní judikatury Soudního dvora.

52 — Viz Zpráva o implementaci Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi Nizozemskem, první kolo hodnocení, přijatá Skupinou odborníků pro boj proti obchodování s lidmi dne 21. března 2014, zveřejněná sekretariátem Úmluvy dne 18. června 2014, GRETA(2014)10, bod 59, dostupná na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — Pojem „přiměřenost“ je jasně definován v čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123.

54 — Viz *mutatis mutandis* ohledně odůvodnění omezení v kontextu ustanovení Smlouvy o čtyřech svobodách a o občanství rozsudky Bressol a další (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 75), Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, bod 15) a Schönheit a Becker (C-4/02 a C-5/02, EU:C:2003:583,bod 82).

55 — Viz rozsudek Bressol a další (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 65).

56 — Tamtéž, bod 74. Jednalo se o požadavek pobytu.

57 — Viz rozsudek Komise v. Rakousko (C-147/03, EU:C:2005:427, bod 63)

58 — Viz rozsudek Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, bod 49).

59 — Viz rozsudek Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, bod 45).

60 — Viz čl. 15 odst. 3 písm. c) směrnice 2006/123.

61 — Lze zde hovořit o požadavku na znalost jazyka, protože město Amsterdam učinilo závazky poskytnuté panem Harmsen v jeho provozním plánu (nepronajímat pokoje prostituujícím osobám, s nimiž nemůže komunikovat anglicky, nizozemsky nebo jiným jazykem, kterému sám rozumí) podmínkou pro udělení povolení.

84. Je pravda, že Soudní dvůr byl již při mnoha příležitostech vyzván, aby určil, zda jsou požadavky na znalost jazyka určité země v souladu se čtyřmi svobodami nebo, v poslední době, s ustanoveními Smlouvy o FEU o občanství EU [62]. Takové případy však mají jiný úhel pohledu v tom smyslu, že požadavek na znalost jazyka se týkal pouze jazyků dotčených členských států [63].

85. Sledovaný naléhavý zájem představoval buď propagaci a podporu používání jazyka samotného [64], nebo zájem úzce související s charakterem činnosti, která bude prováděna, jako například sociální ochrana zaměstnanců nebo usnadnění souvisejících správních kontrol [65]. Ve všech případech členské státy usilovaly o ochranu nebo podporu jednoho nebo více jejich úředních jazyků [66]. Toto ale neplatí v případě zde projednávaném. Požadavek na znalost jazyka není stanoven proto, aby prostituující se osoby mohly provádět svou činnost, ale proto, aby pan Harmsen mohl plnit své povinnosti podle veřejného práva ve vztahu k Nizozemskému království.

86. Kromě toho v projednávaném případě nejde o „zvláštní důležitost ochrany lingvistických práv a privilegií jednotlivců“ [67].

87. Prostituující se osoby, které jsou předmětem obchodování s lidmi, jsou v situaci, kdy jsou izolované a zranitelné. Proto je v jejich zájmu a v zájmu osob bojujících proti obchodování s lidmi, aby byly v pozici, kdy jsou schopné komunikovat. Je zjevné, že schopnost komunikace ve stejném jazyce komunikaci nesmírně usnadňuje.

88. Proto rozumím tomu, že se město Amsterdam k takovým požadavkům uchýlilo, aby zajistilo, že mezi majitelem nevěstince a prostituujícími se osobami bude probíhat účinná komunikace. Tento požadavek však nemusí jít tak daleko, aby byla požadována znalost stejného jazyka u obou stran. Jde o to, aby pan Harmsen byl *účinnými způsobem schopen verbálně komunikovat* s prostituujícími se osobami, nikoli aby nutně ovládali stejné jazyky.

89. Podle mého názoru jsou možné různé scénáře, zvláště pokud je pro účinnou komunikaci požadována třetí osoba. Zde by měl předkládající soud velmi pečlivě zkoumat, zda je možné zaručit prvek blízkosti takové osoby k prostituující se osobě. Může být například rozdíl, je-li „tlumočníkem“ osoba, která je prostituující se osobě známá, je jí blízká a které důvěřuje nebo jedná-li se o někoho, koho vybral pan Harmsen.

90. Toto faktické posouzení, zda probíhá účinná verbální komunikace mezi panem Harmsenem a každou z prostituujících se osob, by měl provést předkládající soud, a to na základě poskytnutého vodítka.

91. Odpověď na tuto otázku by proto měla znít tak, že čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 brání takovému opatření, o jaké se jedná v původním řízení ve věci C-341/14, na základě kterého může provozovatel provozovny prostituce ve výloze pronajímat pokoje pouze prostituujícím se osobám, které jsou schopné se s ním domluvit jazykem, kterému posledně jmenovaný rozumí, pokud předkládající soud neurčí, že takový požadavek je nezbytný pro účinnou verbální komunikaci mezi tímto provozovatelem a prostituujícími se osobami.

62 — Viz rozsudek Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189, bod 18 a násl. )

63 — Jako příklad viz rozsudky Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, bod 20) a Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, bod 59).

64 — Viz rozsudek Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 27).

65 — Viz rozsudek Komise v. Německo (C-490/04, EU:C:2007:430, body 70 a 71).

66 — Viz rozsudky Groener (C-379/87, EU:C:1989:599, bod 19), Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, bod 85) a Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 25).

67 — Terminologie používaná Soudním dvorem např. v rozsudcích Mutsch (137/84, EU:C:1985:335, bod 11) a Bickel a Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, bod 13).

## V – **Závěry**

92. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Raad van State (Nizozemsko) takto:

„1) Taková činnost, o jakou se jedná v původním řízení ve věci C-340/14, která spočívá v přepravě osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem poskytovat za úplatu okružní jízdy a pronájem pro pořádání oslav, nepředstavuje ‚službu v oblasti dopravy' ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.

2) Ustanovení kapitoly III směrnice 2006/123 se vztahují na takové situace, o jaké se jedná ve věcech v původním řízení, tj. na přepravu osob otevřenou malou plachetnicí po vnitrozemských vodních cestách v Amsterdamu, zejména s cílem poskytovat za úplatu okružní jízdy a pronájem pro pořádání oslav (věc C-340/14), a na pronájem místností na směny prostituujícím se osobám v kontextu provozovny prostituce ve výloze (věc C-341/14) bez ohledu na to, zda se všechny aspekty omezují na jediný členský stát.

3) Článek 11 odst. 1 písm. b) směrnice 2006/123 by měl být chápán tak, že jakmile členský stát usoudí, že počet dostupných povolení musí být omezen z naléhavého důvodu obecného zájmu, musí být jednotlivá povolení vydána na omezenou dobu.

4) Článek 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2006/123 brání takovému opatření, o jaké se jedná v původním řízení ve věci C-341/14, na základě kterého může provozovatel provozovny prostituce ve výloze pronajímat pokoje pouze prostituujícím se osobám, které jsou schopné se s ním domluvit jazykem, kterému posledně jmenovaný rozumí, pokud předkládající soud neurčí, že takový požadavek je nezbytný pro účinnou verbální komunikaci mezi tímto provozovatelem a prostituujícími se osobami."